

STATSMINISTERIET
CHRISTIANSBORG
Prins Jørgens Gård 11, 1218 København K

Telefon 33 92 33 00 - Telefax 33 11 16 65
CVR-NR. 10-10-39-40
EAN-lokationsnummer 5798000000032

Dato: 6. december 2011
J.nr.: 129-0026

Folketinget
Lovsekretariatet

Statsministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 1070 stillet af Søren Pind (V).

Spørgsmål nr. S 1070:

”Hvordan fortolker statsministeren sin tilsynsforpligtelse i forhold til sine ministre, og hvilke opgaver mener statsministeren, der ligger deri?”

Svar:

1. Tilsynspligtens nærmere udstrækning kan ikke beskrives, uden at det grundlæggende træk ved vores ministerialsystem nævnes. Grundlovens § 14 forudsætter, at ministre som forvaltningschefer har en selvstændig kompetence inden for deres forretningsområder, således at afgørelser ikke træffes af regeringen som kollegium, men af den enkelte fagminister. Der kan således henvises til Peter Germer, Statsforfatningsret, 4. udgave (2007), side 36, der anfører følgende:

”Det forfatningsretlige udgangspunkt for regeringsfunktionernes udøvelse er ministerialsystemet, hvorefter der tilkommer hver enkelt minister en selvstændig kompetence. Regeringsapparatet er således ikke en enkelt pyramide med kongen eller statsministeren i spidsen, men en flerhed af pyramider, hver med sin minister i toppen.”

Der kan også henvises til bl.a. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, Institutioner og regulering, 3. udgave (2001), side 213, hvor der anføres følgende:

”Regeringen består [...] af ministre. De enkelte ministre er indbyrdes uafhængige af hinanden i den forstand, at den ene ikke kan meddele den anden direktiver eller i øvrigt øve indflydelse på den pågældendes virksomhed. Denne ramme må også statsministeren respektere. Statsministeren kan således ikke bindende fastsætte, hvordan en fagminister skal administrere et område, eller hvordan en konkret sag skal afgøres.”

2. Det er antaget i den statsretlige litteratur – bl.a. med henvisning til statsministerens faktiske funktion som regeringens øverste chef – at der påhviler statsministeren en almindelig pligt til tilsyn med de andre ministre.

En sådan tilsynspligt er også forudsat i Beretning om Tamilsagen (1992), side 2207, ligesom den er forudsat i Rigsrettens dom fra 1910 i sagen mod bl.a. fhv. konseilspræsident I.C. Christensen.

I Tamilsagen overvejede undersøgelsesretten således, hvorvidt daværende statsminister Poul Schlüter – for at opfylde sin tilsynspligt som regeringschef – burde have grebet ind over for administrationen af de tamilske familiesammenføringsager og herunder have foranlediget en nærmere undersøgelse. I Rigsrettens dom fra 1910 blev fhv. konseilspræsident I.C. Christensen i det hele frifundet, men blev dog bebrejdet, at han havde modsat sig en nærmere undersøgelse af daværende justitsminister Albertis embedsførelse, til trods for at der under Rigsdagens forhandlinger var fremkommet oplysninger, der bestemt pegede på, at Alberti i sin embedsførelse havde gjort sig skyldig i misbrug og vilkårligheder.

I den statsretlige litteratur er der anført følgende vedrørende spørgsmålet om statsministerens tilsynspligt:

Peter Germer, Statsforfatningsret, 4. udgave (2007), side 52:

”Der påhviler ikke ministrene et solidarisk retligt ansvar, men en minister kan blive retligt ansvarlig, hvis han har medvirket til en anden ministers retsstridige handling. For så vidt angår statsministeren kan der være et særligt ansvarsgrundlag, idet statsministerens ledende stilling indebærer, at han har en tilsynspligt i forhold til de øvrige ministre. Ved rigsretsdommen af 17. juni 1910 blev det fastslået, at I.C. Christensen havde handlet uforsvarligt ved ikke at foranstalte en nærmere undersøgelse, efter at der navnlig under rigsdagsforhandlingerne i foråret 1908 var fremkommet en række oplysninger, der indicerede, at P.A. Alberti i sin embedsførelse havde gjort sig skyldig i misbrug og vilkårligheder, men Rigsretten fandt dog, at der forelå sådanne undskyldende omstændigheder, at I.C. Christensen måtte frifindes.”

Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, 3. udgave (2001), side 199:

”En særlig pligt til tilsyn og kontrol med ministrene påhviler statsministeren. Opstår mistanke om ulovlige forhold, må den pågældende minister afkræves en forklaring, og en undersøgelse eventuelt iværksættes. Under rigsretssagen [...] blev det udtalt, at J.C. Christensen ikke havde handlet forsvarligt som konseilspræsident (nu: statsminister) ved at have undladt at anstille nærmere undersøgelser i anledning af de mod Alberti fremsatte beskyldninger for misbrug og vilkårlighed i embedsførelsen.”

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 449:

”For medministres handlinger har lov 1964 [om ministres ansvarlighed] ikke givet nogen særregel hvilket altså vil sige at de almindelige regler om meddelagtighed finder anvendelse. Herefter vil en minister kunne blive ansvarlig især når handlingen har været drøftet på ministermøde i hvilket tilfælde endog den blotte passivitet må være tilstrækkelig til at begrunde ansvar. Herudover må der antages at påhvile statsministeren en almindelig pligt til tilsyn og kontrol således at han kan pådrage sig ansvar for hvad de øvrige ministre har foretaget sig hvis han har ladet det skorte på tilsyn eller forsømt, når der var anledning dertil, at anstille nærmere undersøgelse eller træffe andre foranstaltninger til kontrol og afværgelse. Spørgsmålet kom frem under rigsretssagen mod I. C. Christensen.”

Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 138 f.:

”(1) Kun ansvar for embedsførelsen. I overensstemmelse med grl. § 16 finder loven [om ministres ansvarlighed] anvendelse på ministrenes embedsførelse. Dette udtryk må forstås i vid forstand, således at det omfatter enhver funktion der udføres af en minister i hans egenskab af sådan. [...]

På den anden side medfører de strafferetlige regler om medvirken, at en minister ikke kan blive ansvarlig, hvis han ikke på den i strfl. § 23 nævnte måde har medvirket til det strafbare forhold. Der er altså ikke tale om noget solidarisk retligt ansvar påhvilende samtlige ministre. Ejheller kan statsministeren drages til retligt ansvar for en anden ministers handlinger eller undladelser. Det retlige ansvar adskiller sig således i denne henseende fra det politiske. En anden sag er at statsministeren kan have en særlig pligt til at skride ind over for andre ministre, hvis der fremkommer oplysninger som lader formode at mislige forhold er begået, jfr. rigsrettens dom af 17. juni 1910 [...].”

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 207 f.:

”Det er kun en Ministers egne Handlinger og Undladelser, der kan paadrage ham Ansvar.

[...]

Dette betyder dog kun, at Ministrene ikke paa rent objektivt Grundlag hæfter for hinanden, og udelukker ikke, at en Ministers Handlinger og Undladelser kan afføde Pligter og dermed Ansvar for andre Ministre, hvilket især bliver af Betydning under Forhandlinger i Statsraadet og i Ministermøder. Hvis saaledes en eller nogle Ministre tilraader eller foreslaar noget ulovligt eller uforsvarligt, bliver det de andre Ministres Pligt at gøre Modforestillinger. Dernæst maa det antages, at Statsministeren, der har et vist almindeligt Tilsyn med de andre Ministre, kan blive forpligtet til at skride ind i Anledning af disse Handlinger og Undladelser.”

Der kan også henvises til Søren-Ole Olsen, Folketingets festskrift, Grundloven 150 år (1999), side 84 f.:

”Som en del af statsministerens regeringschefrolle har det lige siden grundlovens første tid været antaget, at der består en tilsynspligt for statsministeren i forhold til de øvrige ministres embedsførelse.

Eksistensen af en sådan uskreven tilsynspligt er forudsat i rigsretsdømmen fra 1910, som dog frikendte konseilspræsident (statsminister) I.C. Christensen for tiltale for forhold i forbindelse med justitsminister Albertis embedsførelse. I beretningen fra Undersøgelsesretten vedrørende Tamilsagen ses også en forudsætning om eksistensen af en tilsynspligt for statsministeren.

Udtrykket tilsynspligt kunne lede tanken hen på, at det skulle påhvile statsministeren så at sige ved "uannmeldt eftersyn" at sikre sig, at alt går lovmedholdeligt til i de enkelte ministerier. Den opfattelse ville ikke være acceptabel, og der kan heller ikke findes støtte for den i rigsretsdømmen eller Tamilberetningen. Statsministeren har lov til at gå ud fra, at tingene fungerer, som de skal. På den anden side rækker statsministerens forpligtelse videre end til at reagere på ren viden om, at der er noget galt. I et eller andet omfang er det også statsministerens pligt at reagere på oplysninger eller omstændigheder, som giver indtryk af, at der kan være noget galt."

I Jens Peter Christensen, *Ministeransvar* (1997), side 98, anføres følgende:

"Rigsrettens dom i den fjerde rigsretssag giver ikke grundlag for nogen særlig præcis beskrivelse af tilsynspligtens nærmere indhold. Dommen fastslår, at det efter omstændighederne kan være uforsvarligt af regeringschefen at nægte sin bistand til, at der foretages en nærmere undersøgelse af en ministers forhold. Det synes nærliggende at antage, at der også kan påhvile regeringschefen en selvstændig pligt til selv at tage initiativ til en sådan nærmere undersøgelse. [...]

De særlige omstændigheder, hvor der kan foreligge en undersøgelsespligt for regeringschefen, beskrives i Rigsrettens dom som sådanne, hvor en række oplysninger bestemt peger hen på, at en fagminister i sin embedsførelse har gjort sig skyldig i "Misbrug og Vilkårligheder"."

Endvidere anfører Jens Peter Christensen, a. st., side 382:

"Undersøgelsesretten [i Tamilsagen] tog ikke stilling til, om der eventuelt kunne have påhvilet statsministeren en pligt til, efter at justitsminister Erik Ninn-Hansen var gået af, og da statsministeren havde erhvervet en betydelig viden om, hvorledes det havde forholdt sig med justitsministerens administration, at foranstalte – eller i hvert fald ikke modsætte sig – en nærmere undersøgelse af justitsministerens embedsførelse. Rigsrettens dom i 1910 indeholder da heller ikke noget til støtte for, at statsministerens tilsynspligt kan strækkes så vidt. Tilsynspligtens primære formål må [...] være at sikre kontrol med, at de siddende fagministre lever op til deres embedspligter. At søge forhenværende ministres embedsførelse kulegravet falder uden for dette formål."

Med venlig hilsen

Helle Thorning-Schmidt